

Debatten om Helsingforsregionen:

Mot en flerkärning storstad eller en samlad metropolkommun

AV HENRY BÄCK

Finnish and international reports and policy documents about the problems of the Helsinki region and proposed solutions are analysed in the article. What problems are emphasised and what organisational solutions are proposed? The problems are discussed in terms of urban sprawl, socio-economic and ethnic segregation and political-administrative fragmentation. An important conclusion is that the domestic Finnish documents avoid problems related to social segregation and advocate organisational solutions that are close to status quo: unchanged division into local authorities, voluntary cooperation and federal solutions (joint committees). In an important territorial overview from the OECD also social segregation is given attention and a new merged consolidated metropolitan government is preferred. If this cannot be achieved the OECD report proposes a two-level solution with a new upper-tier metropolitan authority. The difference between the domestic documents and the OECD report could be interpreted as an expression of the vested interests of domestic actors.

Finländska och internationella rapporter, undersökningar och policydokument har diskuterat Helsingforsregionens problem och föreslagit lösningar. Syftet med artikeln är att med hjälp av begrepp från urbanforskningen sortera upp denna diskussion. Vilka problem är det som betonas? Vilka är de organiseringslösningar som föreslås? Vad kan man säga om lösningförslagen, framförallt med avseende

på demokratisk legitimitet? Skiljer sig olika aktörer åt i sin problembild och i sina lösningsförslag? Avslutningsvis diskuteras vilka konsekvenser olika lösningförslag kan få för möjligheterna att få gehör för den svenskspråkiga gruppens krav om tvåspråkig offentlig service. En viktig slutsats är att inhemska policydokument undviker problem som rör social segregering och förespråkar organisationslösningar som är

nära status quo: oförändrad kommunindelning, frivilligt samarbete och federala lösningar. I en viktig rapport från OECD föreslås, om inte en enda metropolkommun, så åtminstone en lösning med två demokratiska organisationsnivåer, bland annat för att kunna angripa tendenserna till segregering.

Regioner

En region är ett utsnitt av territoriet vilket kan betraktas i olika perspektiv. Det är vanligt att funktion, identitet och makt hålls fram. Man talar om funktionella regioner, identitetsregioner och administrativa regioner

Den *funktionella regionen* bestäms av sociala interaktionsmönster. Individernas och andra aktörers rörelser och deras nätverk av relationer tenderar att vara ojämnt fördelade över rummet. Nätverken och rörelsemönstren är tätare på vissa platser och det finns dalgångar mellan dessa koncentrationer som kan sägas avgränsa olika

funktionella regioner från varandra. I detta perspektiv har regionerna inte tydliga gränser och över tid ändrar de sin omfattning. I den andra änden av skalan finns den *administrativa regionen*. I den administrativa regionen finns det en myndighet som har någon form av makt att reglera rörelserna och interaktionerna. Gränserna mellan regioner är distinkta eftersom man måste veta vem som har denna makt över vilka aktörer. Kommunen är en sådan administrativ region, och det är också landet och landskapet. *Identitetsregionerna* slutligen bildas av människors känsla av samhörighet med varandra inom ett givet område. Eftersom identiteter är multipla och överlappande, och eftersom människor rör sig i rummet, är det inte lika säkert att identitetsregionen har lika skarpa gränser som den administrativa regionen.

De tre perspektiven är inte oberoende av varandra. I tabellen illustreras några tänkbara samband:

Tabell 1: Perspektiv på regionbegreppet påverkar varandra

Påverkan av:	Påverkan på:		
	Funktionella perspektivet	Identitetsperspektivet	Politiska perspektivet
Funktionell		Ökad interaktion skapar gemenskap	Ökad interaktion skapar behov av reglering
Identitet	Starkare känslor av tillhörighet skapar interaktion		Starkare känslor av tillhörighet reser krav på egna myndigheter
Politik	Nya gränser sätter nya ramar för interaktionen	Gemensamma maktorgan är en ny form av interaktion som skapar gemenskap; identitetspolitik	

Källa: Egen bearbetning

Vad för slags region är Helsingfors-regionen? Begreppet identitetsregion förefaller inte särskilt tillämpligt i sammanhanget. Den politisk/administrativa regionen kan vara ett alternativ. Emellertid är det ju så, att frågan om hur regionen ordnas territoriellt med olika myndigheter är en av de centrala frågeställningarna i den diskussion om Helsingforsregionens framtid som här ska kommenteras. Det gör begreppet mindre lämpligt. När det gäller den finländska huvudstadsregionen skulle olika politisk/administrativa regioner vara tänkbara. Snävtast är förstas Helsingfors stad. Ett vidare begrepp är de fyra samarbetande kärnkommunerna Helsingfors, Esbo, Vanda och Grankulla. Områdena för landskapsförbunden i Nyland och Östra Nyland är ett tredje än vidare alternativ. Södra Finlands län kan vara ett fjärde än större alternativ. Tätheten i de sociala och ekonomiska interaktionsmönstren skiljer sig radikalt åt beroende på vilken förstoringsnivå som väljs. Den här diskussionen pekar mot att det enda rimliga i den här undersökningen är att betrakta "storstadsregionen" som en funktionell region. Det är den region kring en storstad som är någotsånär integrerad med avseende på individernas och andra aktörers rörelser och interaktioner. Denna uppfattning av storstadsregionen som en i första hand funktionell region är nog också den vanligaste inte minst i den akademiska diskussionen. Alla problem är dock inte lösta med detta. Den funktionella regionen har ju inte distinkta gränser, utan det är svackorna i interaktionstätheten som avgör var gränserna går, och dessa svackor flyttar sig från tid till annan.

För att kunna diskutera frågan om hur storstadsregionen indelas kommunalt måste vi släppa på föreställningen om diffusa gränser. I praktiken bildas storstadsregionen av de kommuner vars invånare i särskild grad har relationer med platser i de andra kommunerna i regionen och då särskilt med regionens centrum. De relationer som oftast, beroende på datatillgång men också på grund av deras betydelse för invånarna, brukar betraktas är arbetspendlingsrelationer.

Storstadsregionen

I storstaden – liksom kanske i all mänsklig interaktion – finns det centrifugala och centripetala krafter. Storstaden är ett system av mänsklig interaktion med särskilda karaktäristika. Ett stort antal människor trängs på en jämförelsevis liten yta. Genom rumslig differentiering och specialisering kan produktiviteten i framställandet av varor och tjänster ökas likväl som ett större och mer rikt varierat utbud kan åstadkommas. De sålunda uppnåbara vinsterna i levnadsförhållanden är centripetalismens drivkraft. Samtidigt har konsumtion och produktion externa effekter som fungerar som centrifugalismens drivkraft. Särskilt tenderar bostadsområden att slungas allt längre ut i periferin.

Regionbegreppet och därmed storstadsregionen har sin grund i territoriet. En första dimension av centripetalism-centrifugalism är därför den *spatiala dimensionen*. En term som ofta används i sammanhanget är *urban sprawl* som innebär att stadsregionens folktäthet minskar på grund av fram- och tillväx-

ten av allt mer perifera bosättningar.¹ Regionens så småningom allt glesare struktur hotar på sikt den integrerade stadens landvinningar, om inte allt större ansträngningar görs för att lösa de logistiska problemen.

Men den centrifugala differentieringen medför också andra problem än långa fysiska avstånd. Befolkningen tenderar att differentieras efter socio-ekonomiska och etniska skiljelinjer. Högstatusgrupper företrädesvis från den etniska majoritetsbefolkningen bor i territoriellt avgränsade enklaver medan lågstatusgrupper och etniska minoriteter samlas i likaså territoriellt avgränsade ghetton. Detta är den centrifugala differentieringens *sociala dimension*. Den så differentierade staden är en *segregerad stad*. Segregation är ett hot mot det urbana systemets överlevnad. Icke-segregation medför inte automatiskt integration i mening av lika deltagande i sociala interaktioner, men icke-segregation kan betraktas som en förutsättning för eller åtminstone en omständighet som underlättar integration. Segregation anses ofta vara förknippad med dynamiska förlopp (onda cirklar) som förvärrar icke-integration och ojämlikhet. Men segregation kan

också utgöra en grundval för handling riktad mot dem på andra sidan stängslet. I ett normativt perspektiv med jämlikhet som det önskvärda är detta inte nödvändigtvis dåligt men i perspektiv av bibehållandet av stadsregionen som ett system är det uppenbart negativt.

Slutligen har den centrifugala differentieringen en *politisk dimension*. För att lösa den ograciösa utbredningens logistiska problem och segregeringens sociala problem krävs en offentlig makt. Marknaderna kan knappast förväntas lösa dessa problem. Snarare är det väl så att det är marknadskrafter som kan ses som de krafter som frambringar problemen. Storstadsregioner karaktäriseras emellertid vanligen av avsaknaden av en enhetlig offentlig makt. Vanligen är det där ett antal kommuner eller motsvarande som täcker olika delar av regionen. Till en del är detta en konsekvens av den fysiska och sociala differentieringen och till en del en följd av hur kommunsystemet har utvecklats historiskt.

Diskussionen om storstadens differentiering och de policy-utmaningar den drar med sig sammanfattas i tabell 2.

Tabell 2: Differentieringens dimensioner och policyutmaningar

Dimension av differentiering	Ändpunkt	Policyproblem
Spatial	Urban sprawl	Logistik/infrastruktur
Social	Segregering	Social integration
Politisk	Polycentric city	Samordning/handlingskraft

De två extremerna längs den politiska dimensionen representeras av diskussionen mellan anhängarna av *the polycentric city* och förespråkarna för *metropolitan government*. Ju mer regionen karaktäriseras av kommunal fragmentering desto svårare blir det att åstadkomma samordnade lösningar på de infrastrukturella och sociala problemen. I nästa avsnitt ska dessa båda ståndpunkter och ett antal mellanliggande tredjeståndpunkter diskuteras.

Storstadens politiska organisering

Hur de myndigheter som ska svara för resurstutjämning, serviceförsörjning och reglering i staden ska arronderas, och hur uppgifter ska allokeras dem emellan berör viktiga värden i samhället och blir därför ofta en viktig och stridig fråga i stadsbygden. I USA pågår sedan länge en politisk och akademisk konflikt mellan anhängarna av den *polycentriska staden* och anhängarna av *metropolitan government*. Den polycentriska staden utmärks av en långtgående kommunal fragmentering. Polycentristernas huvudargument är att konkurrensen mellan olika kommuner om invånare medför en effektivare serviceproduktion. Vidare kan man anta att de många små enheterna är mer homogena med avseende på medborgarnas preferenser än en eller ett fåtal stora enheter. De i majoritetsbeslut överkörda minoriteterna minimeras därigenom, och därmed minimeras också den samlade välfärdsförlusten av att minoriteterna inte får det skatt/servicepaket som de föredrar. För ett

mer konsoliderat system talar behovet att internalisera externaliteterna – dvs. att garantera att sådana tilltag som har allmännyttig karaktär för hela staden faktiskt kommer till stånd. Vidare möjliggör den större skalan utnyttjande av skalfördelar i serviceproduktionen. Båda sidor kan med andra ord som så ofta är fallet anföra effektivitetsargument.

På samma sätt kan båda sidor anföra demokratiargument. I den polycentriska staden utövar medborgarna inflytande genom att "rösta med fötterna". Men också det vanliga röstandet och politiska deltagandet blir effektivare i de små enheterna. I den sammanhållna konsoliderade staden blir ansvarsutkrävandet lättare, eftersom det är tydligt vem som bär ansvaret för alla former av kommunala åtaganden. I den polycentriska staden kan det till och med vara så, att en enskild medborgare saknar möjligheter att med sin röst påverka aktiviteter och regleringar som är betydelsefulla för hennes tillvaro, helt enkelt därför att dessa handhas av kommuner hon inte är medlem av. I den välkända diskussionen om betydelsen av kommunernas storlek är det i första hand den lilla enhetens demokratiska kvalitéer och den stora enhetens handlingsförmåga som har varit i fokus.

Den brittisk-irländsk-kanadensiska statsvetaren Michael Keating (1995) menar i en artikel att fyra principfrågor har dominerat konsolideringsdebatten: Det har handlat om effektivitet, demokrati, fördelning och utveckling. Genom att centrala värden på detta sätt har kommit att kopplas till frågan om den kommunala strukturen, har det etablerats en länk mellan vad Keating

kallar "an apparently dry matter such as administrative reorganization" och mer grundläggande ideologiska föreställningar. Frågan kopplas inte bara till ideologier, utan det finns också olika intressen, som principfrågorna kan relateras till. Keating konstaterar, att "people who regard government as a necessary evil, ... will tend to favour small-scale fragmented local government." Till dessa hör konservativa, nyliberaler men också anarkister och den utopiska vänstern. Socialdemokrater och andra, som har en mer välvillig inställning till statsmakten, föresprå-

kar å andra sidan konsolidering. När indelningsfrågorna omkring tusenårsskiftet ånyo har kommit på dagordningen, så kan man dock konstatera att även näringslivsintressena kommit att uppträda som förespråkare för konsolidering. Bakom denna inställning kan i många fall ligga föreställningar om att en konsoliderad storstadsregion bäst gynnar den ekonomiska utvecklingen. Demokrati- och effektivitetsargumenten för de båda ytterpolerna av organisering av storstadsregionen summeras i tabell 3.

Tabell 3: Demokrati- och effektivitetsargument för konsolidering/fragmentering

	Konsolidering	Fragmentering
Effektivitet	Internalisering av externaliteter Skalfördelar	Konkurrens Homogenitet
Demokrati	Tydliga ansvarsförhållanden Röstning kan påverka alla politikområden	Rösta med fötterna Litenhetens fördelar

I verkligheten är de båda ytterpunkterna rätt så sällsynta. Däremot förekommer ett flertal mellanformer av politisk organisering. För att få struktur på dessa kan det vara till fördel att urskilja ett antal dimensioner:

- *Antal kommunala enheter:* Fallet med en enda enhet representerar ytterlighetpunkten "metropolitan government" medan den "polycentriska staden" och mellanformerna representerar organiseringsformer med flera kommunala enheter.
- *Antal nivåer:* Ytterpunkterna "metropolitan government" och "polycentric city" har definitionsmässigt var-

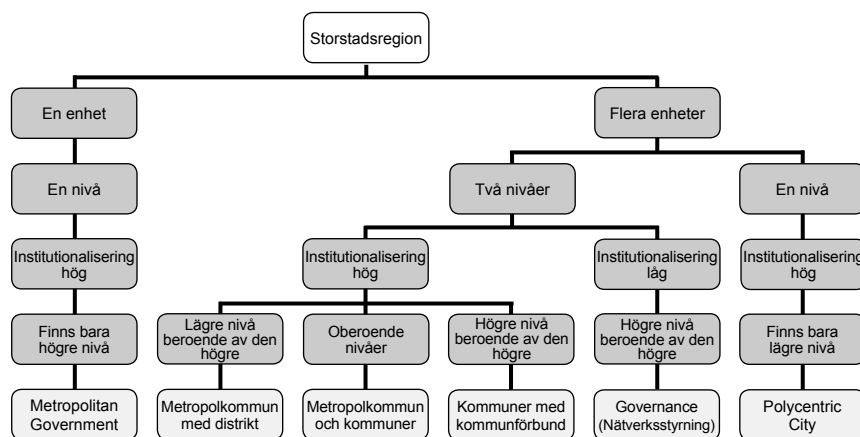
dera bara en kommunnivå, medan mellanformerna karaktäriseras av att det finns två kommunnivåer – en regional och en subregional.

- *Grad av institutionalisering:* Den organiseringsform som framförallt skiljer ut sig från de övriga är det frivilliga svagt institutionaliserade samarbetet i nätverk som i statsvetenskaplig litteratur ofta kommit att kallas "governance".
- *Nivåernas beroende av varandra:* Detta gäller förstås bara för mellanformerna eftersom ytterpunktsformerna endast har en kommunnivå. Vid subkommunal decentralisering (arrondissements, stadsdelsnämnder,

bydelsutvalg o s v) är den lägre nivån den högre nivåns skapelse och den lägre nivån är på olika sätt beroende av den högre nivån. Det kan t ex handla om budgettilldelning eller hur den lägre nivåns beslutsfattare utses. I kommunalförbundet och för den delen också i de mindre for-

mella nätverken är den högre nivån (förbundet, nätverket) den lägre nivåns barn och beroende av den lägre nivån. I, slutligen, fallet med en regionkommun och flera lokala kommuner är oftast de båda nivåerna formellt oberoende av varandra.

Figur 1: Modeller för politisk organisering av storstadsregionen



Källa: Egen bearbetning

Det sistnämnda fallet kan illustreras med de svenska kommunerna (lokalt) och landstingen (regionalt). Av de tre svenska storstadsregionerna är Stockholmsregionen det bästa exemplet på hur storstadsregionens övre nivå organiseras med en landstingskommun.² Göteborgs funktionella storstadsregion organiseras med ett kommunalförbund – Göteborgsregionens kommunalförbund. Förbundet fungerar som forum för mellankommunal samverkan bl a vad avser kompetensutveckling, näringslivsutveckling, kollektivtrafik och gymnasieutbildning, och har numera också

status som kommunförbund, d v s en icke-offentligsrättslig intresseorganisation för medlemskommunerna. Den av de nordiska storstäderna som ligger närmast polen "polycentric city" är Köpenhamnsregionen med ett femtiotal ingående kommuner. Det tidigare federala samarbetsorganet "Hovedstadens Udviklingsråd" avskaffades i samband med den danska kommunreformen. Helsingforsregionen torde med sina olika förbundslösningar, samarbetsorgan och nätverk kunna placeras någonstans längs skalan mellan Göteborgs- och Köpenhamnsregionerna.

Mellanformernas demokratikvali-

téer kan diskuteras utifrån den modell för demokratisk legitimitet som lanserats av de tyska statsvetarna Michael Haus och Hubert Heinelt (2005). Haus och Heinelt skiljer på tre legitimeringsgrunder utifrån policyprocessens faser:

- *Inflödeslegitimering*: Varje demokratiskt system måste vila på någon form av autentiskt medborgerligt deltagande. Det måste finnas en möjlighet att uttrycka sin åsikt om politiska förslag och att kunna påverka diskussionen om dem. Den mekanism som skapar legitimiteten är deltagande. Medborgarna tycker att systemet är legitimt för att de har fått vara med, eller haft chansen att vara med.
- *Genomflödeslegitimering*: Varje demokratiskt system måste bedömas efter hur öppna och genomskinliga dess institutioner och processer är. Aktörerna i systemets omgivning måste förstå hur beslut fattas och vem som ansvarar för dem. Annars kan ansvar inte utkrävas. Ansvarsutkrävande är den legitimitetsskapande mekanismen. Medborgarna tycker att systemet är legitimt för att de har instrument för ansvarsutkrävande till sitt förfogande och den information som behövs för att avgöra om och av vem ansvar ska utkrävas.
- *Utflytandeslegitimering*: Varje demokratiskt system värderas av medborgarna efter sin leveransförmåga, efter i vilken utsträckning det lyckas lösa problem som finns i och för den gemenskap som det demokratiska systemet representerar. Det är

problemlösningensförmågan eller leveransförmågan som är den legitimitetsskapande mekanismen. Medborgarna finner systemet legitimt därför att det förmår att lösa problem.

I tabell 4 sammanfattas några tänkbara konsekvenser för de tre demokratiska legitimeringsdimensionerna av mellanformerna. Ur ett inflödes-legitimeringsperspektiv framstår tvånivåslösningen som den mest fördelaktiga. Medborgarna kan med hjälp av sin rösträtt påverka politiken såväl på lokal som regional nivå. Detsamma gäller förvisso även i förbundslösningarna, vilka dock dras med den försämring av den sociala representativiteten som oftast brukar följa av kedjor av indirekta val. En erfarenhet från olika länder är också att det finns en tendens till av-partipolitisering av förbunds-nivån, varigenom kedjan väljarnas preferenser → parti-program → politiska beslut kommer att brytas. Nätverkslösningen är den mest problematiska. Vid sidan av samma slag av avpolitisering som i kommunalförbundet dras nätverkssamhället med exkluderingsproblem. I nätverken får bara de delta som har något att bidra med. I demokratin får alla oavsett resurser delta.

Ingen av mellanformerna är idealisk ur genomflödessynvinkel. Alla dras med den nackdelen att de är mer komplicerade – och därmed mer svåröverskådliga – än ennivåslösningarna. Två-nivåkommunlösningen framstår dock som den minst komplicerade av de tre, medan nätverksmodellerna på grund av sin informalitet riskerar att bli särskilt opaka.

Var och en av modellerna har sina

fördelar med avseende på utflödeslegitimering. Alla tre modellerna har samma fördelar som konsolideringsmodellen (metropolitan government), nämligen att man kan utnyttja skalfördelar och att externaliteter kan internaliseras. En nackdel med alla modeller där en skiljelinje introduceras är att viktiga frågor kan "falla mellan stolarna". Förbundsmodellen men även nätverksmodellen har fördelen att kom-

munerna involveras i beslutsfattandet på den högre nivån. I samma mån som kommunernas medverkan krävs i implementeringen är det en fördel om de har deltagit i beslutsfattandet. Särskilda fördelar med nätverksmodellen är flexibiliteten och att även privaträttsliga aktörer kan involveras. En nackdel i effektivitetshänseende är att det i nätverket i princip krävs enhällighet.

Tabell 4: Modeller för politisk organisering och demokratisk legitimering

	Kommuner på två nivåer	Förbund	Governance
Inflöde	+ Röstning kan påverka	+ Röstning kan påverka - Sämre representativitet - Avpolitisering	- Exkluderande - Avpolitisering
Genomflöde	- Komplicerat	- Komplicerat och svåröverskådligt	- Svåröverskådligt - Opakt
Utflöde	+ Som i konsolidering - Falla mellan stolar	+ Som i konsolidering + Kommunerna involveras - Falla mellan stolar	+ Som i konsolidering + Flexibilitet + Privata aktörer kan involveras - Falla mellan stolar - Konsensus

En än längre gående sammanfattning är att tvånivåslösningen är den mest tilltalande i inflödes- och genomflödesperspektiven: Här är det mer raka rör mellan medborgarnas röstning och de politiska besluten än i de federala eller nätverkslösningarna och besluts-systemet är mest gemensamt. Däremot har de federala och särskilt nätverksmodellerna effektivitetsfördelar (utflödeslegitimering) genom sin större flexibilitet och möjligheterna att involvera för genomförandet betydelsefulla aktörer.

Diskussionen om Helsingforsregionen

Materialet

Det finns ett omfattande material av relevans för hur olika aktörer ser på Helsingforsregionens problem och framtid. Endast ett smakprov ur detta material har kunnat analyseras. En viktig begränsning i denna studie är att materialet måste vara publicerat på svenska eller engelska. På grund av omfattningen kan invändningar alltid riktas mot urvalet. Följande material

har huvudsakligen lästs för denna rapport.

Det finländska statsrådet beslöt 2000 om *riksomfattande mål för områdesanvändningen*. Dessa mål som gällde från 2001 berör områdena "fungerande regionstruktur, enhetligare samhällsstruktur och kvalitet på livsmiljön, kultur- och naturarv, rekreation i det fria och naturresurser, fungerande förbindelsenät och energiförsörjning, specialfrågor i Helsingforsregionen samt helheter av särskild betydelse som natur- och kulturmiljöer". Av särskilt intresse är förstås specialfrågorna i Helsingforsregionen. Motiven för målformuleringen återfinns i "Statsrådets redogörelse till riksdagen om de riksomfattande målen för områdesanvändningen". (Refereras nedan som *Statsrådets redogörelse*). Statsrådet beslöt i november 2008 om revidering av de riksomfattande målen. Här har statsrådets redogörelse från år 2000 särskilt i de delar som berör specialfrågor i Helsingforsregionen granskats.

OECD-rapporten "OECD Territorial Reviews: Helsinki, Finland" är publicerad 2003 (refereras nedan som *OECD-rapporten*). Rapporten som finansierades av inrikesministeriet, miljöministeriet, städerna Helsingfors, Esbo, Vanda och Grankulla samt Nylands, Östra Nylands, Tavastlands och Päijänne-Tavastlands landskapsförbund, är en ambitiös genomgång av regionen, dess problem och möjligheter. Efter en teoretisk diskussion om huruvida konkurrenskraft kan förenas med egalitära normer följer en beskrivning av regionen, dess gränser, interaktionen, bosättningsmönster och fördelning av resurser. Därefter genomgås rumslig

planering, finansiella förhållanden, social inklusion, regional konkurrenskraft särskilt med avseende på IKT-sektorn³. Jämförelser görs med några andra IKT-tunga regioner. Rapporten avslutas med ett kapitel om politisk organisering och policy-rekommendationer.

Inrikesministern tillsatte 2003 vicehäradshövding *Jussi-Pekka Alanen* till utredningsman att utreda utvecklingen av samarbetet i Helsingforsregionen. Alanen lämnade 2004 sin slutrapport till ministeriet. Samarbetet föreslås organiseras inom ramen för ett sammanslaget landskapsförbund av Nyland och Östra Nyland. Jag har tagit del av en kortare sammanfattning på svenska av Alanens slutrapport (refereras nedan som *Alanen*).

"Landskapsöversikt för Nyland 2030. Vision och strategi" (refereras nedan som *Landskapsöversikten*) från 2006 uppges ha till ändamål att sammanfatta den önskade utvecklingsbilden för Nyland. Översikten godkändes av landskapsfullmäktige i december 2005. Med utgångspunkten att "Nyland är ett internationellt konkurrenskraftigt metropolområde med välmående människor" ordnas rapporten efter de fyra temata "Bofrågor, näringar och kompetens, välfärd, infrastruktur och miljö". Inom vart och ett av områdena formuleras ett antal strategier. Rapporten avslutas med en scenarioövning med fyra olika scenarier.

Delegationen för huvudstadsregionen bestående av städerna Helsingfors, Esbo, Vanda och Grankulla utvärderade 2008 *samarbetet i huvudstadsregionen*. I utvärderingsrapporten (refereras nedan som *Samarbetsutvärderingen*) diskuteras

bland annat regionens internationella konkurrenskraft, markanvändningen, boendet och trafiken samt välfärds-tjänsterna. Särskilda utvärderingar ur fullmäktigeledamöternas och personalens perspektiv ingår också i rapporten.

Övrigt material som jag har tagit del av, men som inte analyseras lika ingående i det fortsatta är rapporten "Service på svenska i huvudstadsregionen" (Delegationen för huvudstadsregionen, 2007), "Stadsregionplan. Samordning av markanvändning, boende och trafik och tjänster över kommungränserna i huvudstadsregionen och Helsingforsregionen" (2007), "Kommundelssammanslagning mellan Sibbo kommun, Vanda stad och Helsingfors stad" (Inrikesministeriets kommunindelningsutredare Pekka Myllyniemi, 2007), "Projektet för att reformera regionalförvaltningen. Halvtidsrapport från regionindelningsarbetsgruppen för regionförvaltningen (2008), "Från folkstyre till styrt folk? – om livet efter en förvaltningsreform" (Tankemedjan Lokus, 2008), "Fallet Sibbo - när kommunindelningen ändras" (Henrik Hägglund, Kommunerna.net, 2008).

Den spatiala dimensionen

Urban sprawl och social och etnisk segregering är de "substantiella" policyproblem, knutna till territoriell respektive social differentiering, som jag har lyft fram i diskussionen. Den tredje dimensionen – den politiska – med policyproblemet kommunal fragmentering handlar snarare om "medlen", d v s hur ska regionen organiseras för att lösa de substantiella problemen. Av

dess båda problembilder – den ogra-ciösa spatiala utbredningen och den sociala segregeringen – dominerar det spatiala problemet starkt i det material jag har gått igenom.

Detta gäller särskilt i det inhemska materialet, medan OECD-rapporten fördelar sin uppmärksamhet mer lika mellan de båda problemområdena. De relevanta avsnitten i *Statsrådets redogörelse* kan i sin helhet hänföras till den territoriella dimensionen och sprawl-problemet. Med tanke på att redogörelsen i sin helhet handlar om markanvändning är det kanske inte alldeles förvånande, även om det ju kunde läggas sociala perspektiv även på markanvändningen. Den centrala tesen i redogörelsen är att bebyggelsestrukturen måste bli mer kompakt. Detta underlättar kollektivtrafikförsörjningen och motverkar privatbilism. Den uttryckta formeln för denna mer kompakta stad är "enhetlig samhällsstruktur"; ett uttryck som återkommer även i andra underlag.

Landskapsöversikten upprepar argumenten, men försöker kombinera "enhetligheten" med en decentraliserad, polycentrisk struktur:

Samhällsstrukturen blir enhetligare i och med att den stöder sig på kollektivtrafik ... En decentraliserad regionstruktur och flerkärnighet erbjuder de bästa förutsättningarna för placeringen av de funktioner som befolkningstillväxten förutsätter ... Samhällsstrukturen enhetligas genom kompletterande och förtätande byggnadsverksamhet så att tillväxten riktas till existerande tätorter och bycentra. (s 29)

Medan *Statsrådets redogörelse* talar om en "markanvändning som syftar till homogenitet" tolkar *Landskapsöversikten* uttrycket "enhetlig samhällsstruktur" som flerkärnighet. Det är inte uppenbart att homogenitet och flerkärnighet är likvärdiga, och det ligger nära till hands att förstå flerkärnighetstolkningen som ett uttryck för landskapsförbundets struktur som federation av kommuner. En annan egenhet i *Landskapsöversikten* är att det görs en direkt koppling mellan motverkandet av spatial utbredning och den sociala dimensionen: Den decentraliserade strukturen förväntas medföra "en utjämning av regionala skillnader samt en gynnsam utveckling av sociala förhållanden"

Urban sprawl innebär vanligen att den funktionella regionen växer över de administrativa gränserna, vilket medför svårigheter att planera och reglera verksamheter och samspel. Detta problem har varit utgångspunkten för kraven att inkorporera delar av Sibbo i Helsingfors stad. I denna mening är också Sibbo-frågan ett

uttryck för den territoriella differentieringsdimensionen.

Den sociala dimensionen

OECD-rapporten ägnar relativt mycket uppmärksamhet åt den sociala differentieringsdimensionen, där en öst-västlig social klyvning i regionen kopplas till IKT-sektorns lokalisering:

The core of the Finnish ICT sector is concentrated in a 7-kilometre radius around the bay of Ruoholahti in eastern Espoo and western Helsinki. This development with its strong demand for highly qualified workers has tended to reinforce an educational divide between the western and eastern half of the city ...(s 16). Resist the excessive accumulation of wealth in suburban communities, such as Espoo and Kauniainen, and of social problems and social disparities in eastern Helsinki (s 101).

Öst-väst-klyvningen illustreras med ett flertal socioekonomiska indikatorer. Här är några exempel ur rapporten:

Tabell 5: Några socioekonomiska indikatorer för Helsingforsregionens kärnkommuner

	Vanda	Helsingfors	Esbo	Grankulla
Utbildning	93	100	107	121
Socialhjälp	98	100	76	49
Omhändertagna barn	59	100	43	4
Arbetslöshet	88	100	68	47

Förutom öst-väst-klyvningen tyder data på en tendens till vad som internationellt kommit att bli känt som "decline of the inner cities", d v s utarmningen av storstadsregionens kärnkommun. Det framhålls i *OECD-rapporten* den strategiska betydelse som en jämn fördelning av "social housing" har för att jämna ut skillnaderna. Även om den sociala dimensionen får en större tyngd än i annat material som granskats, bör man kanske tillägga, att inte heller *OECD-rapporten* betraktar situationen som alarmerande:

In contrast to many metropolitan areas in other OECD countries, Helsinki has been able to prevent the emergence of significantly deprived neighbourhoods. Spatial differentiation is better described by varying degrees of attractiveness. (s 141)

I *Landskapsöversikten* funderas det på en teori om social ärftlighet: "Hotbilden är ... att ojämlikheten ökar så att det även i Nyland blir allt vanligare att man ärver sin missgynnade lott." Vidare görs det en koppling till strävan att stärka regionens internationella konkurrenskraft:

Att överdrivet betona konkurrenskraften och de ekonomiska värdena kan föra med sig inkomstskillnader och ökad segregation. (s 38)

Detta samband diskuterades ingående i *OECD-rapporten* med slutsatsen att värdena inte var oförenliga, och att sociala skillnader till och med kunde tänkas utgöra ett hot mot tillväxten.

Den politiska dimensionen

Den politiska fragmenteringen är, både i det inhemska materialet och i *OECD-rapporten* det problem som ägnas mest uppmärksamhet. *OECD-rapporten* har den mest ingående diskussionen om "metropolitan government", d v s att regionens kommuner skulle slås samman till en enda. Den fragmenterade kommunstrukturen med endast frivilligt samarbete mellan kommunerna leder på sikt till en räcka oönskade utfall: Invandrare som är beroende av kontant socialhjälp skulle koncentreras i innerstaden. Esbo och Grankulla skulle bli allt rikare enklaver för de välbestämda, särskilt anställda i IKT-ekonomin. Kopplingarna mellan politisk fragmentering och social segregering och innerstadens förfall görs explicita.

Konsolideringsscenarioet skulle "strömlinjeforma" markanvändningsplaneringen och därmed fördelningen av "social housing". Det skulle bli lättare att åstadkomma en rumslig blandning av invandrare och andra minoriteter i ett större geografiskt område.

Den enda, men tunga, invändningen mot konsolideringsscenarioet är att det strider mot den finländska politiska kulturen och med en suck konstateras, att det nog skulle bli svårt att genomföra politiskt:

The proposal runs directly counter to the country's strong tradition of local autonomy. ... strong expected political opposition to merger argue against municipal merger at this time. (*OECD-rapporten* s 18)

Det inhemska materialet är betydligt mer sparsamt när det gäller att argumentera för kommunsammanslagning (vilket kanske kan tas som intäkt för att *OECD-rapporten* har rätt i sin förmodan om det ofinska i förslaget). Det finns både hos *Alanen* och i stadsregionplanen (citerad i *samarbetsutvärderingen*) argument mot fragmenteringen med frivilligt samarbete som mycket liknar *OECD-rapportens* argumentering. Samma slutsats dras emellertid inte. Jag har också redan tidigare i artikeln påpekat att kraven att inkorporera en del av Sibbo med Helsingfors, även om det är i smått, bygger på samma logik som konsolideringsscenariot: När funktionaliteten kräver lösningar över kommungränsen är bästa lösningen att ta bort gränsen.

När nu en kommunsammanslagning kan förväntas stöta på patrull är en lösning med kommuner på två nivåer det förslag som förs fram som *OECD-rapportens* huvudförslag. Både den sociala ojämlikheten och markanvändning, transportfrågor, ekonomisk utveckling och hållbarhet skulle kunna hanteras enklare av en regionkommun.

Regionkommunen måste ha en politisk beslutsstruktur som avspeglar hela regionens intressen och inte bara de individuella kommunerna. Därigenom utesluts federala lösningar. Regionkommunen bör också ha egen beskattningsrätt. Andelar av företagsbeskattningen är en möjlighet, men bäst skulle det enligt *OECD-rapporten* vara med en regional fastighetsskatt.

Argumentationen mot nätverks- och förbundssamarbete mellan kommunerna förs också i termer av demokratisk inflödes- och genomflödeslegitimering:

If politics are absent there is a risk of technocratic steering, networks that may organise within an undemocratic oligarchy excluding some interests and groups. To some extent, because networks increase fragmentation, it also allows for some actors, some institutions, to try to control, to use, to articulate, to integrate some of these networks within their own strategies or long-term goals. (*OECD-rapporten* s 217)

Det inhemska materialet, som bara indirekt berör kommunsammanslagningens lösningen, har inte heller mycket att säga oss om tvånivålösningen. Det som fokuseras är i stället framförallt förbunds- och nätverkslösningarna. *Alanens* förslag är som nämnts förbunds lösningen. Beslutsfattande som rör storstadsregionen ska ske av storstadskommunernas representanter i ett sammanslaget nyländskt landskapsförbund. På regional nivå fattas beslut om regionala mål och genomförandestrategier som berör markanvändning och boende samt trafiksystem och kollektivtrafik, samordning och stödjande av regionala utvecklingsprojekt, agerande som part i förhandlingssystemet mellan regionen och staten, förhandlingssystemet för markanvändning och boende, principerna för regional finansiering samt eventuella regionala anslag som beviljas regionen. För huvudstadsregionen (sex kommuner) inrättas en lagstadgad samarbetsstyrelse som består av de ledande politikerna i kommunerna.

Landskapsöversikten som annars uttrycker sig positivt om förbundsmodellen har, kanske lite överraskande

invändningar i termer av inflödes- och genomflödeslegitimering som mycket liknar *OECD-rapportens* invändningar:

Ifall ansvaret för att arrangera välfärdsservice överförs från kommunerna t.ex. till de ekonomiska regionerna, som inte har direkt folkvalda representanter, uppstår det demokratiunderskott. Medborgarnas möjligheter att kontrollera de politiska beslutsfattarnas verksamhet för att arrangera välfärdsservice blir färre i jämförelse med det nuvarande.

(s 27)

Nätverksstyrning (governance) är den modell som får mest uppmärksamhet i det inhemska materialet. Det som är markant är också att praktiskt taget alla aktörer också understryker vikten av att staten medverkar i nätverken. *Landskapsöversikten* framhåller att serviceproduktionen måste ske i regional samverkan. Markanvändning, bostadspolitik, rörlighet och infrastruktur bör vara föremål för interkommunalt samarbete med statligt delansvar. Argumentet för att staten bör ta ett ansvar är regionens betydelse för landets konkurrenskraft:

Förutom kommuner och samkommuner behövs för ett intensivt samarbete även en stark statlig insats. Det är nödvändigt att staten med en allt större ekonomisk insats deltar i uppbyggandet och upprätthållandet av den för finländsk konkurrenskraft betydelsefulla service- och infrastrukturen i Helsingforsregionen. (s 18)

Alanen vill ha en politisk förhandlingsgrupp för utvecklingen av Helsingforsregionen med region- och kommunministern som ordförande. Förhandlingsgruppen stakar ut riktlinjerna för den nationella metropolpolitiken och ett metropolprogram utformas för genomförandet av denna. Vidare föreslår han att regionen och miljöministeriet skapar sinsemellan ett förhandlingssystem, där det avtalas om strategin och målen för markanvändning och boende.

Samarbetsutvärderingen konstaterar att modellen för huvudstadsregionen utgår från ett frivilligt samarbete baserat på nätverk och en fördjupning av detta och att satsningar ska göras på hanteringen av partnerskap. I den särskilda delundersökningen av fullmäktigeledamöternas erfarenheter framkommer emellertid en rad kritiska synpunkter:

- Regionsamarbetet är främst i de ledande tjänsteinnehavarnas händer
- Beslutsfattandet är skenbart, om delegationen inte har någon verklig makt. Å andra sidan är demokratiunderskott ett hot, om mer beslutanderätt ges till en instans som inte tillkommit genom val
- Demokratiunderskottet i beslutsfattandet stämmer till eftertanke
- Ibland bevakar varje stad sitt eget revir
- Det blir svårare att hålla beslutanderätten inom den egna kommunen – demokratin blir lidande
- Andra beslutar över den egna stadens angelägenheter

De första två, eller kanske tre av dessa invändningar kan tolkas som uttryck för bristande inflödes- och genomflödeslegitimering. De tre senare invändningarna handlar dock snarast om demosproblemet: Är det regionens eller kommunens demos som ska bära upp den lokala demokratin?

OECD-rapporten har som vi redan förstått inte mycket till övers för kommunal fragmentering kompletterad med nätverkssamarbete. Det konstateras att frivilligt samarbete inte skulle hindra enskilda kommuner att lämna nätverket och därigenom allvarlig försvaga möjligheterna att åstadkomma regional samordning. Systemet kunde stagas upp med fleråriga kontrakt och med statlig medverkan. Även ett sådant system skulle dock vara utsatt för risken för större fragmentering. Problemet med kontrakt av detta slag har, menar man varit att kontrakten inte varit bindande.

Vilket är problemet och vad bör göras?

I grova drag är slutsatsen att den inhemska diskussionen trycker på politisk fragmentering och sprawl som problem. Den funktionella regionen sprider sig ograciöst över förvaltningsgränserna. Service måste kunna erbjudas oberoende av gränser. Den rumsliga utbredningen ställer alltför stora krav på kollektivtrafik och infrastruktur. Långsiktig hållbarhet hotas. Den politiska lösning som förordas är så mycket status quo som möjligt. Man föredrar federala lösningar med kommunerna som medlemmar eller helt fristående kommuner som samordnar sig med

hjälp av mer eller mindre frivilliga nätverkslösningar, där också staten gärna medverkar. Inom denna struktur ska en mer "enhetlig struktur" åstadkommas. Med detta uttryck avses oftast en mer kompakt och homogen stadsbygd, även om det också finns tolkningar i termer av flerkärnighet.

OECD-rapporten å andra sidan målar upp en lite annorlunda bild. Urban sprawl är förvisso ett problem och liksom i den inhemska diskussionen önskar man sig en mer enhetlig struktur som bättre utnyttjar infrastruktur och kollektivtrafik. Men samtidigt betonas den sociala segregeringen. Det finns en öst-västlig klyvning i stadsbygden, med en mer välbärgad västlig del. Den sociala klyvningen är nära relaterad till IKT-industrins lokalisering. På sikt hotar etniska och sociala ghetto-bildningar och innerstadens förfall. För att bryta dessa mönster måste bostäder med rimliga kostnader (social housing) fördelas jämnare över regionen. Den bästa politisk-administrativa modellen för att lösa problemen är en sammanslagning till en enda regionkommun. Eftersom detta troligen är politiskt ogenomförbart föredrar man en tvånivåslösning med nuvarande kommunindelning kompletterad med en regionkommun på den övre nivån.

Det är med andra ord en ganska stor skillnad mellan de inhemska finländska texterna och OECD-rapporten. Det gäller problembeskrivningen, där man i det inhemska materialet är mindre benägen att diskutera den sociala segregeringen. Men det gäller i särskild mån lösningsförslagen: Hur bör storstadsregionen organiseras? De finländska texterna ligger i sitt förordande av

oförändrad kommunindelning, samarbets- och förbundslösningar mycket närmare status quo än vad OECD-rapporten gör. Det är svårt att värja sig för misstanken att upphovsmännen till de inhemska texterna har vested interests i den rådande strukturen.

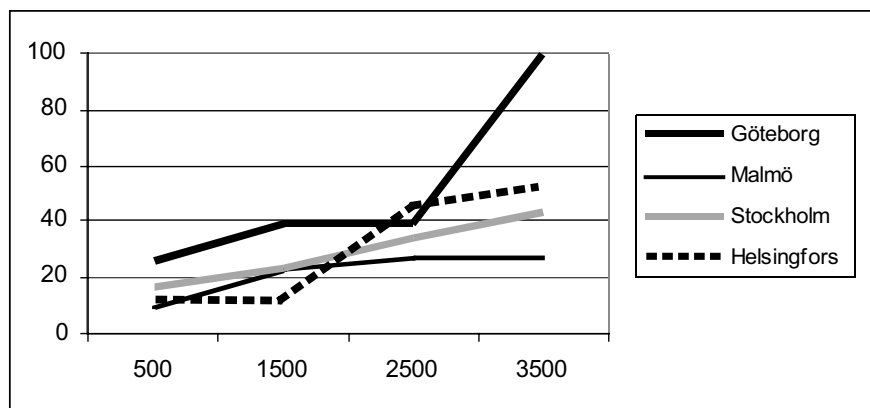
Helsingforsregionen i ett rikssvenskt perspektiv

I ett bidrag till en internationell antologi (Hoffmann-Martinot & Sellers 2005) diskuterade jag de tre differentieringsdimensionerna i de tre svenska

storstadsregionerna – Göteborg, Malmö och Stockholm. Här ska resultaten rekapituleras och jämföras med Helsingforsregionen.

Det finns i litteraturen en lång rad förslag på hur urban sprawl kan eller bör mätas: täthet, kontinuitet, koncentration, kompakthet, centralitet, flerkärnighet, diversifiering och närhet. En grundläggande egenskap tycks dock vara befolkningstäthet. I den refererade artikeln var kommun analysenhet. Här valdes antal invånare per kvadratkilometer (det egendomliga ytmåttet motiverades av att refererad litteratur var amerikansk).

Figur 2: Urban sprawl i Helsingforsregionen och tre storstadsregioner i Sverige



Kommentar: X-axeln antal invånare per kvadratkilometer. Y-axeln andel (procent) av befolkningen. Källor egen bearbetning av publicerad offentlig statistik

För var och en av regionerna noterades hur stor del av befolkningen som bodde i kommuner med en folkmängd understigande ett visst antal personer per kvadratkilometer. Eftersom litteraturen inte gav några tydliga anvisningar om var gränsen mellan tät och glest befol-

kade kommuner går varierades brytpunkten mellan 500 och 3500 invånare per kvadratkilometer.

Av diagrammet framgår att oavsett var brytpunkten lades, så befanns Göteborg den av de tre regionerna som var glesast och Malmö den mest kompakta.

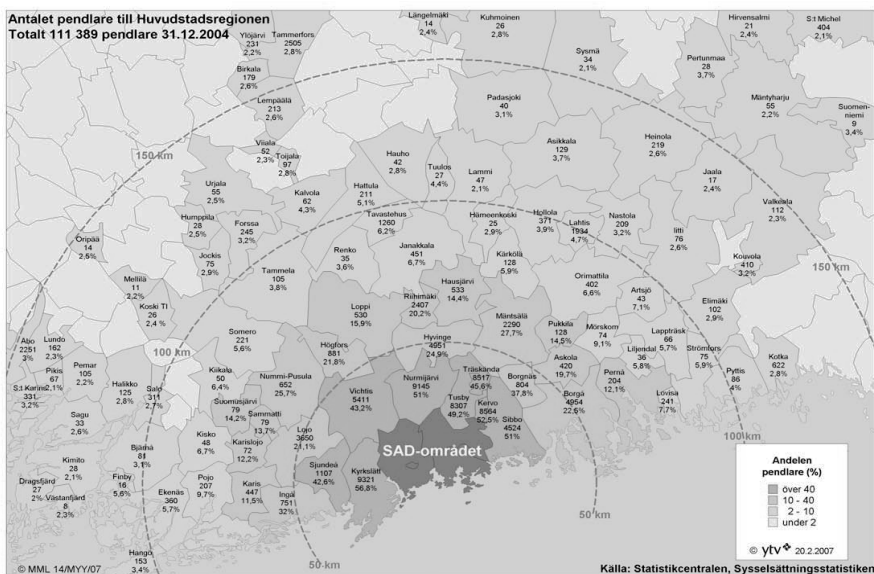
Stockholmsregionen hamnade någonstans mittemellan. I diagrammet i figur 2 har jag vid sidan om städerna i Sverige lagt in en kurva för Helsingforsregionen, definierad på detta sätt. Resultatet är att Helsingfors i huvudsak befinner sig någonstans mitt i fältet. Det är inte överdrivet att påstå att när det gäller den spatiala differentieringen är Helsingfors rätt lika till exempel Stockholmsregionen.

Det ska tilläggas att definitionen av

de funktionella regionerna gjordes med utgångspunkt i arbetspendling. Mer än 30 procent av kommunens yrkesverksamma nattbefolkning ska pendla till regioncentrum (I Stockholms fall till någon av kommunerna Stockholm, Solna och Sundbyberg).

En någotsånär jämförbar definition av Helsingforsregionen bygger på de kommuner som enligt statistikcentralen 2007 karaktäriserades av att mer än 40 procent pendlade till SAD-området:

Figur 3: Arbetspendling i Helsingforsregionen



Det finns olika mått på social segregation. I den refererade artikeln gjordes en klusteranalys av kommunerna i regionen med medelinkomst, andel av befolkningen som var födda utomlands och arbetslöshet som variabler. Stockholmsregionen kunde delas i fyra kluster med kommunerna Danderyd,

Lidingö och Täby i toppgruppen och Botkyrka i den lägsta gruppen. Medelinkomsten i Botkyrka var bara 61 procent av medelinkomsten i Danderyd, Lidingö och Täby. Däremot var andelen utlandsfödda 2,6 gånger större i Botkyrka och andelen arbetslösa var 2,9 gånger större. När motsvarande övning

genomfördes för Göteborgsregionen var motsvarande relationstal mellan lägsta och högsta kluster för medelinkomst 88 procent, för andel utlandsfödda 3,5 gånger och för arbetslöshet 3,2 gånger. Göteborgsregionen framstår alltså, åtminstone med avseende på etnicitet och arbetslöshet som mer segregerad än Stockholmsregionen. I Malmöregionen är motsvarande tal 76 procent, 3,7 respektive 2,5 gånger.

Andra analyser genomfördes med hjälp av "the index of dissimilarity" (D) som mäter hur stor andel av en kategori som skulle behöva omfördelas mellan de territoriella enheterna för att fördelningen ska bli lika över alla enheter. Dessa analyser genomfördes dels med kommunerna i regionen som enheter, dels inom kärnstäderna med stadsdelsnämndsområden som enheter. Den samlade slutsatsen blev att Malmö var mest segregerat och Stockholm minst segregerat.

Utmärkande för de tre svenska storstadsregionerna är att det finns invandrartäta områden med extremt dåliga värden på alla socioekonomiska indikatorer. I Stockholm handlar det dels om stadsdelsnämndsområdet Rinkeby, dels om Botkyrka kommun. I Malmö utmärker sig stadsdelsfullmäktigeområdet Rosengård och i Göteborg stadsdelsnämndsområdena i den nordöstra delen av staden.

Jag har inte haft tillgång till data för att göra motsvarande analyser för Helsingforsregionen, men det fram-

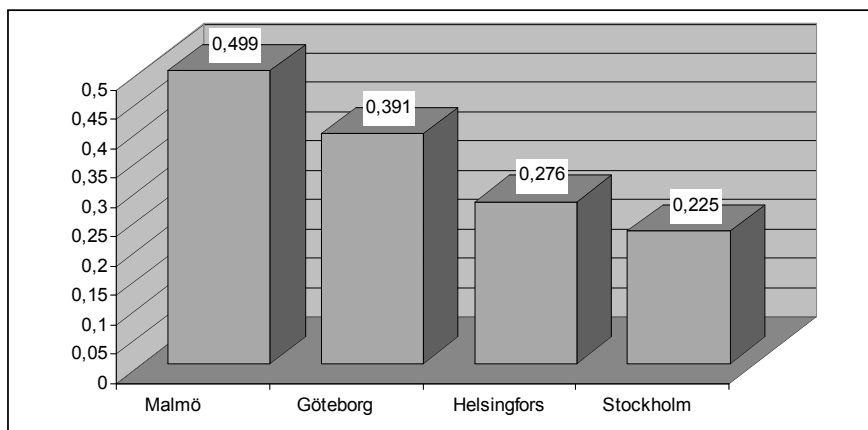
går av data framförallt i *OECD-rapporten* att det förvisso finns en social skiktning i regionen, men att den inte framstår som särskilt alarmerande. Särskilt framhålls att Helsingfors lyckats undvika framväxten av invandrartäta "ghettoområden".

In contrast to many metropolitan areas in other OECD countries, Helsinki has been able to prevent the emergence of significantly deprived neighbourhoods. Spatial differentiation is better described by varying degrees of attractiveness. (s 141)

Den politisk/administrativa fragmenteringen slutligen mättes med Herfindahls index, vilket beräknas som summan av de i regionen ingående kommunernas kvadrerade befolkningsandelar. I en artikel i *Nordisk Administrativ Tidsskrift* (Bäck 2003) har jag gjort en detaljerad genomgång av olika mått på kommunal fragmentering och deras egenskaper. I artikeln argumenteras för att just Herfindahls index är särskilt lämpligt för ändamålet.

Herfindahls index är ett konsolideringsmått, d v s ju högre värden desto mer konsoliderad är regionen; och omvänt ju lägre värden desto mer fragmenterad region. I diagrammet nedan redovisas H-värden för Helsingforsregionen (definierad som ovan) respektive för de tre rikssvenska storstadsregionerna.

Figur 4 Kommunal konsolidering (Herfindahls index) i Helsingforsregionen och tre storstadsregioner i Sverige



Det är tydligt att Helsingforsregionens kommunala fragmentering är ungefär i samma storleksordning som Stockholmsregionens.

Sammanfattningsvis framstår Helsingforsregionen till sin struktur ganska lik den svenska huvudstadsregionen. Detta gäller alla tre dimensionerna av urban differentiering. Den rumsliga utbredningen (urban sprawl) är i ungefär samma omfattning. Den sociala differentieringen (segregeringen) förefaller nästan vara mindre än i Stockholm, och den kommunala fragmenteringen är också något mindre i Helsingfors än i Stockholm. Med erfarenhet av hur diskussionen har sett ut i Sverige och särskilt i Stockholm, kan jag mot denna bakgrund inte annat än förundras över de något alarmistiska tongångarna i den diskussion om Helsingforsregionen och dess problem-bild som jag har tagit del av och analyserat i den här artikeln.

Service på svenska

Det lokala medborgarskapet handlar dels om medborgarnas möjligheter att påverka de lokala politiska besluten, dels om möjligheterna att utnyttja lokalt producerad offentlig service. I ett språkperspektiv blir det en fråga om vilka möjligheter en språkgrupp har att påverka kommunala beslut om verksamhet som gruppen anser att den behöver, enkannerligen service levererad på det egna språket. Och det blir en fråga om vilka möjligheter språkgruppens medlemmar har att ta del av sådan service.

Från den inomkommunala decentraliseringens era finns det vittnesbörd om att decentralisering till mindre beslutsenheter har inneburit svårigheter för språkliga minoritetsgrupper att påverka besluten. Den brittiske statsvetaren Gerry Stoker (Stoker m fl 1991) skriver om minoriteternas möjligheter att påverka politiken i London-kom-

munen Tower Hamlets som infört en stadsdelsnämndsorganisation:

However the Bangladeshi and other ethnic minority populations did not operate on a neighbourhood basis but in networks and organizations that spanned neighbourhoods.

Det hade helt enkelt varit lättare för minoritetsgruppen som var fördelad över de olika stadsdelarna att agera gentemot centrala förvaltningar än flera olika stadsdelar. Liknande erfarenheter från en svensk kontext redovisas av förvaltningsforskaren Paula Rodrigo Blomqvist (2005). När Eskilstuna kommun införde kommundelsnämnder blev den kommunala organisationen mer svåröverskådlig för den finska minoritet som sökte påverka kommunens skolpolitik. Vissa beslut decentraliserades också till kommundelsnämnderna, vilket likasom i Tower Hamlets mångfaldigade påtryckningspunkterna.

Dessa exempel synes tyda på att centralisering till en kommunal enhet underlättar för minoritetsgrupper att utöva påtryckningar på beslut. Detta är framförallt en resursfråga. Det krävs färre resurser för att organisera sig för att påverka en än ett flertal motparter. I ett delprojekt inom forskningsprogrammet "Svenskt i Finland – finskt i Sverige" (Bäck m fl 2005) var också gruppens resurser i form av absolut storlek, organisation och enighet en betydelsefull omständighet för i vilken utsträckning man var beredd att ställa krav på ett offentligt tillgodoseende av språkminoritetens krav. Sammantaget skulle detta tala för att de svenskspråkiga i Helsingforsregionen poli-

tiskt skulle tjäna på en "metropolitan government"-strategi – en sammanslagning av kommunerna till en enda metropolkommun.

Men, det finns ett viktigt aber med detta resonemang. De iakttagna sambanden gällde bara i den svenska kontexten för den finskspråkiga minoriteten.⁴ I det omtalande forskningsprojektet vägrade dessa samband att uppträda i en finländsk kontext och för finlandssvenskarna som minoritetsgrupp. Förklaringen söktes i det institutionella skydd och stöd som svenskan åtnjuter i Finland och som finskan i Sverige saknar. Den finländska språklagstiftningen onödiggör i stor utsträckning sådan politisk verksamhet som var nödvändig för de finskspråkiga minoriteterna i svenska kommuner.

I Finland finns snarare mångfaldig evidens för att det är den rumsliga koncentrationen som är avgörande för i vilken mån de svenskspråkiga får service på sitt eget språk. Lagstiftningen är förstås en faktor i sammanhanget. Det är ju den rumsliga koncentrationen som avgör om en kommun ska klassificeras som en- eller tvåspråkig och därmed utlösa det institutionella stödet för språket. I exemplen från England och Sverige var ju ett av problemen att minoritetsgruppen överskred de kommunala beslutsenheternas gränser. Ju mer koncentrerad bosättning gruppen kan uppvisa, desto mindre blir dessa hinder och desto större blir ju dess möjligheter att påverka besluten och samtidigt att utgöra en substantiell del av brukarunderlaget för kommunal service i åtminstone vissa kommuner.

Detta kan illustreras i det genom-

gångna materialet av utvärderingen av den svenskspråkiga servicen i Helsingforsregionen. Här är några resultat från

den i utvärderingen ingående frågeundersökningen:

Tabell 6: Nöjdhet med svensk service i Helsingforsregionen

	Grankulla	Esbo	Helsingfors	Vanda
Procent svensk-språkiga	38,5	8,4	6,1	3,0
Får alltid eller oftast service av staden på svenska	81	13	14	8
Försöker få service på svenska	81	34	31	21
Talar finska vid kontakter med kommunen, annars illa bemött (procent ja)	18	47	55	54
Ärenden skötts illa pga bristande svenskkunskaper	27	49	48	44
Staden lever bra el mkt bra upp till kravet på likvärdig service	88	13	13	6

Källa: Delegationen för huvudstadsregionen 2007a

Sambanden med språkgruppens relativa storlek är utomordentligt tydliga. Detta talar förstås ur språkpolitisk synvinkel starkt emot metropolitan government-scenariot och istället för en bibehållen kommunal fragmentering. Den största risken med en sådan bibehållen eller kanske till och med ökande fragmentering är dock förstås att det kan komma att resultera i att endast de svenskspråkiga som bor i kommuner (eller subkommunala enheter) där de utgör en substantiell del av befolkningen får nöjaktig service på sitt eget språk, medan de andra blir utan.

Slutsatser

I denna artikel har jag granskat några olika texter med relevans för frågan om hur Helsingforsregionens problem ser ut, och hur man föreslår att regionen ska organiseras politiskt för att möta dessa problem. Texterna är dels några inhemska dokument representerande några olika nedslag i en långvarig policyprocess, dels en "territorial review" från OECD.

Det finns förvisso stora likheter i problembeskrivningen i dokumenten, men samtidigt framkommer intressanta skillnader mellan det inhemska materialet och OECD-rapporten. I den föreställningsram som jag inlednings-

vis skisserat är rumslig utspridning (urban sprawl) och socio-ekonomisk och etnisk rumslig differentiering (segregering) de centrala policyproblemen i stadsbygden. Instrumenten för att lösa dessa söks i olika former av politisk organisering.

I de inhemska dokumenten dominerar starkt det rumsliga problemet. Regionens viktigaste problem är dess geografiska utbredning som tänjer på infrastrukturen, skapar logistikproblem och hotar långsiktig hållbarhet. Problemet ska lösas genom en mer kompakt bebyggelse, vilken ska implementeras genom interkommunalt samarbete, i nätverksform eller i federala arrangemang. OECD-rapporten trycker förvisso också på urban sprawl som ett problem, men ger också tyngd åt det sociala problemet. Det finns en östvästlig klyvning i regionen sammanhängande med IKT-industrins lokalisering: ett rikare väst och ett fattigare öst. På sikt kan denna klyvning bli ett allvarligt hot. Inte minst kan kärnkommunen Helsingfors stad komma att utarmas. Liksom i de inhemska texterna efterlyser man en mer kompakt bebyggelsestruktur, men också en jämnare fördelning av olika bostadstyper, speciellt "social housing." Detta kan enklast åstadkommas genom en sammanslagning av kommunerna till en enda, men eftersom ett sådant förslag förmodas stöta på patrull föredras en lösning med två kommunnivåer. Nuvarande kommuner bibehålls på lokal nivå, men kompletteras med en stark direktvald regionkommun med egen beskattningsrätt.

Det finländska materialet härrör från aktörer i det rådande systemet

medan OECD-rapporten ger mer av ett utifrån-perspektiv. Det går dock inte att förklara skillnaderna i slutsatser med att OECD-rapportens författare på något sätt skulle ha missförstått situationen. Den bygger på inhemska källor och tolkningarna har diskuterats med inhemska forskare. Det torde snarare vara en fråga om hur involverad man är i policyprocessen. De inhemska aktörerna har nedplöjda intressen att försvara. Resultatet blir ett förordande av status quo-lösningar. Måne, det för de direkt involverade aktörerna också är obekvämt att diskutera den sociala segregeringen? Infrastrukturfrågorna som mer direkt kan kopplas till ekonomiska tillväxtmål kan vara roligare. En diskussion om hur kakan ska bli större kringgår fördelningspolitiska frågor som blottar samhällsliga konflikter och motsättningar i välfärdsstaten.

Artikeln avslutas med ett par smärre utvecklingar. Dels jämförs Helsingfors med Sveriges tre storstäder – Göteborg, Malmö och Stockholm med avseende på urban sprawl, segregering och kommunal fragmentering. Med tanke på hur problematisk Helsingforsregionen framställs, särskilt i de inhemska finländska texterna, är resultatet av jämförelsen lite överraskande. Inte i något avseende avviker Helsingfors starkt från de svenska storstäderna, och förefaller närmast likna Stockholmsregionen, som i Sverige uppfattats som den minst problematiska av de tre. Dels förs en diskussion om möjligheterna för den svenskspråkiga gruppen att utöva ett språkligt lokalt medborgarskap. Från jämförande utgångspunkter kunde man vänta sig att gruppen skulle gynnas av en sammanslagning

av kommunerna. Det skulle ge färre beslutspunkter att påverka och större möjligheter att koncentrera påtryckningsresurserna. Samtidigt pekar den ojämna fördelningen av språkgruppen över territoriet tillsammans med den finländska språklagstiftningen på att en mer fragmenterad organisation är mer gynnsam.

Källor och refererad litteratur

Källor

Delegationen för huvudstadsregionen, 2007a

Service på svenska i huvudstadsregionen. Esbo: Delegationen för huvudstadsregionen

Delegationen för huvudstadsregionen, 2007b

Stadsregionplan. Samordning av markanvändning, boende och trafik och tjänster över kommungränserna i huvudstadsregionen och Helsingforsregionen. Helsingfors: Delegationen för huvudstadsregionen

Delegationen för huvudstadsregionen, 2008

Utvärdering av samarbetet i huvudstadsregionen. Helsingfors: Delegationen för huvudstadsregionen

Finansministeriet, 2008

Projektet för att reformera regionförvaltningen. Halvtidsrapport från regionindelningsarbetsgruppen för regionförvaltningen. Helsingfors: Finansministeriet

Hägglund, Henrik, 2008

"Fallet Sibbo – när kommunindelningen ändras" Kommunerna.net

Inrikesministeriet, 2003

Ihmisten arki ei tunne hallinnon rajoja – yhteistyöllä Helsingin seutu menestykseen. Selvityshenkilö Jussi-Pekka Alasen ehdotukset Helsingin seudun yhteistyön kehittämiseksi. Helsingfors: Inrikesministeriet (sammandrag på svenska " Sammandrag av utredningsman Jussi-Pekka Alanens förslag")

Inrikesministeriet, 2007

Kommundelssammanslagning mellan Sibbo kommun, Vanda stad och Helsingfors stad. Kommunindelningsutredare Pekka Myllyniemi Helsingfors: Inrikesministeriet

Nylands förbund, 2006

Landskapsöversikt för Nyland 2030 Vision och strategi, Helsingfors: Nylands förbund

OECD, 2003

OECD Territorial Reviews Helsinki, Finland. Paris: OECD

SRR 2/2000 rd

Statsrådets redogörelse till riksdagen om de riksomfattande målen för områdesanvändningen. Helsingfors: Riksdagen

Tankesmedjan Lokus, 2008

Från folkstyre till styrt folk? – om livet efter en förvaltningsreform. Helsingfors: Tankesmedjan Lokus

Referenser

Blomqvist, Paula Rodrigo, 2005

Närvarons politik och det mångkulturella Sverige. Om att ta plats i demokratin. Göteborg: Förvaltningshögskolan

Bäck, Henry, 2003

"Mellan koordination och valfrihet. Den kommunala indelningen i storstadsområdet". *Nordisk Administrativ Tidsskrift* Vol 84: 1 pp 5-33

Bäck, Henry, Nina Granqvist, Siv Sandberg & Susan Sundback, 2005

Svenskt och finskt i kommunerna. Göteborg: Förvaltningshögskolan

Haus, Michael & Hubert Heinelt, 2005

"How to achieve governability at the local level? Theoretical and conceptual considerations on the complementarity of urban leadership and community involvement" i Michael Haus, Hubert Heinelt & Murray Stewart (red) *Urban Governance and Democracy: Leadership and community involvement.* London & New York: Routledge

Hoffmann-Martinot, Vincent & Jefferey Sellers (red), 2005

Metropolitanization and Political Change. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Keating, Michael, 1995

"Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice" i David Judge, Gerry Stoker & Harold Wolman (red) *Theories of Urban Politics* London: Sage pp 117-134.

Stoker, Gerry, Sean Baine, Susan Carlyle, Steve Charters, Tony Du Sautoy 1991

"Reflections on Neighbourhood Decentralization in Tower Hamlets" *Public Administration*, Vol. 69, No. 3, pp 373-384.

<http://lexin2.nada.kth.se/cgi-bin/swe-eng>

Noter

¹Den engelsk-svenska nätordboken Lexin (<http://lexin2.nada.kth.se/cgi-bin/swe-eng>) ger följande översättning av "sprawl": sprida ut sig, breda ut sig / på ett ograciöst sätt/

²Även Göteborg och Malmö ingår i regionkommuner. Dessa omfattar dock betydligt större områden utanför de funktionella storstadsregionerna än vad Stockholms läns landsting gör. I Mälardalsrådet finns ett governancearrangemang som liksom regionerna i Västra Götaland och Skåne omfattar ett större geografiskt område än storstadsregionen.

³IKT står för informations- och kommunikationsteknologi

⁴Och enligt Stoker i London för bengalisktalande invandrare.